

**ASSOCIATION DES SECRETAIRES GENERAUX
DES PARLEMENTS FRANCOPHONES**

Assemblée générale

Bruxelles et Luxembourg, 10 et 11 septembre 2009

*« La révision de la Constitution française et son incidence sur
les pouvoirs et le fonctionnement du Parlement »*

**par Alain DELCAMP,
Secrétaire général du Sénat français**

SOMMAIRE

I- LES ELEMENTS DE RUPTURE.....	6
1-1. UN « POUVOIR EXECUTIF MIEUX CONTROLE ».....	6
1-2. LE RENFORCEMENT DU PARLEMENT.....	7
1-2-1. UNE MEILLEURE MAITRISE DE LEURS TRAVAUX PAR LES ASSEMBLEES	7
1-2-2. L'AMELIORATION DU TRAVAIL LEGISLATIF	8
1-2-3. UN CONTROLE PARLEMENTAIRE PLUS EFFICACE.....	8
1-2-4. « UNE FONCTION PARLEMENTAIRE REVALORISEE ».....	9
1-3. DES « DROITS NOUVEAUX POUR LE CITOYEN ».....	9
1-3-1. UNE VIE PUBLIQUE PLUS OUVERTE SUR LA SOCIETE.....	9
1-3-2. LA JUSTICE ET LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX	9
II. UNE CONSTITUTION A CONSTRUIRE : UNE PLACE NOUVELLE POUR LE PARLEMENT ?	11
2-1. LES PREMIERS DEFIS DE LA MISE EN ŒUVRE	11
2-1-1. L'UTILISATION DES NOUVEAUX POUVOIRS.....	11
2-1-2. LES CHANGEMENTS DANS L'ORGANISATION ET LA GOUVERNANCE INTERNE DES ASSEMBLEES	12
2-2. L'EXPLICITATION ET LE DEBUT DE MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES.....	13
2-2-1. LE PLURALISME	13
2-2-2. L'ORGANISATION.....	15
2-2-3. L'ORDRE DU JOUR.....	16
2-2-4. L'INITIATIVE LEGISLATIVE.....	17
2-2-5. LE CONTROLE	19
CONCLUSION	21

La révision du 23 juillet 2008 dite « *de modernisation des institutions de la Vème République* » s'inscrit dans la ligne d'une attitude contradictoire des Français vis-à-vis de leurs institutions.

Depuis 1958, de façon récurrente, chacun s'accorde à saluer la souplesse, l'esprit de synthèse, l'adaptabilité des institutions, ni véritablement présidentielles, ni véritablement parlementaires.

Dans le même temps, nombreux sont ceux qui regrettent que le régime ne corresponde pas « *à un modèle pur* », tout en se référant à des modèles supposés tels mais qui n'existent pas, ou que chacun imagine en fonction des évolutions qu'il juge souhaitable pour les institutions de la V^e République elles-mêmes.

A l'inverse, il est dans la nature des Français de ne jamais être satisfaits de leurs institutions et de penser que la pratique peut toujours être modifiée par le droit.

Le Président Valéry Giscard d'Estaing voyait dans cette impatience une sorte de plaisir sadique « *à torturer les institutions* ».

De fait, la référence à une VI^e République en construction est une des constantes des débats institutionnels depuis 1958.

Ce thème de débat apparaît avant même le départ du pouvoir du Général de Gaulle qui a apporté un changement décisif en 1962 et avait tenté d'en réaliser un autre par le référendum du 27 avril 1969.

Depuis, aucun Président n'a échappé à la tentation de réviser la Constitution, avec plus ou moins d'ampleur. Pour s'en convaincre, on citera les exemples du quinquennat avorté de Georges Pompidou ; l'élargissement des conditions de saisine du Conseil Constitutionnel en 1974 dû à M. Giscard d'Estaing ; les réflexions issues du rapport Vedel, du 15 février 1993, qui, à l'instigation du Président François Mitterrand, avait examiné de façon systématique les différentes adaptations que mériterait le texte de 1958, adaptations dont un certain nombre ont été mises en œuvre depuis ; la révision du 4 août 1995, au lendemain de l'élection de Jacques Chirac, portant extension du champ d'application du référendum et instituant une semaine parlementaire unique.

Très concrètement, cette Constitution que l'on voulait immuable et courte n'a pas été modifiée moins de 23 fois, dans les domaines les plus divers, qu'il s'agisse des sessions parlementaires, de l'indépendance de la justice ou de la durée du mandat présidentiel.

La révision du 23 juillet 2008 s'inscrit donc dans un contexte déjà riche mais elle se distingue de ses devancières pour au moins trois raisons principales :

- Premièrement, elle ne figurait pas, à proprement parler, parmi les thèmes de la campagne de l'élection présidentielle. Ce n'est que quelques mois plus tard, dans un discours prononcé à Épinal, que le nouveau Président a annoncé son intention de procéder à un ajustement substantiel du texte constitutionnel.

Comme ses prédécesseurs, il a confié cette tâche à un comité dit de « *réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e*

République », placé sous la présidence d'un ancien Premier ministre, lui-même ancien candidat à la présidence de la République, M. Édouard Balladur.

- La deuxième différence était, paradoxalement, un souci de rééquilibrage profond en faveur du Parlement.

Cette préoccupation n'était pas absente des réflexions précédentes, mais jamais elle n'avait été formalisée de façon aussi délibérée par le titulaire même du pouvoir exécutif, qui se proposait ainsi, ni plus ni moins, que de rendre, au moins en apparence, sa propre tâche plus difficile.

- La troisième différence, et elle est de taille, c'est que le schéma global initialement envisagé **s'est effectivement traduit dans les textes et en une seule fois**. Le résultat est une réforme sans équivalent depuis 1958. La loi n°2008-724 du 23 juillet 2008 comprend en effet au total **47 articles, modifiant 40 articles de la Constitution** et appelle pour son application une dizaine de lois organiques dont toutes n'ont pas encore, à ce jour, été votées.

On observera cependant que, parmi ces textes d'application, la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009, relative à l'application des articles 34-1, 39, 44 de la Constitution, encadre les nouveaux pouvoirs du Parlement sur trois points essentiels : les modalités de délibération et de vote des propositions de résolution, le mode de présentation des projets de loi et les modalités d'exercice du droit d'amendement.

Beaucoup de dispositions annoncées correspondent, il faut bien le dire, à une **rupture par rapport à la tradition de la V^e République**, puisqu'à certains égards, la révision **redonne au Parlement une partie des pouvoirs qui lui avaient été ôtés en 1958**, de manière particulièrement emblématique, par exemple la maîtrise de l'ordre du jour ou l'examen en séance à partir du texte de la commission.

Joint à la réforme du quinquennat qui avait davantage correspondu à un consensus politique « mou » ou de convenance, qu'à une véritable réflexion institutionnelle, ce nouveau pas constitutionnel est, à n'en pas douter, **une invitation à une réflexion nouvelle sur le fonctionnement des institutions**.

Cette réflexion s'impose au Parlement lui-même dans l'analyse de ses nouveaux pouvoirs, mais aussi dans les moyens et les méthodes nécessaires pour les exercer.

Révision de rupture, cette révision est surtout une invitation à construire pas à pas un nouvel équilibre constitutionnel.

I- LES ELEMENTS DE RUPTURE

Les propositions de réforme de la commission Balladur s'ordonnaient en trois parties :

- un pouvoir exécutif mieux contrôlé,
- un Parlement renforcé,
- des droits nouveaux pour les citoyens.

Toutes les mesures proposées sous ces têtes de chapitre, au nombre de 77, ne relevaient pas, à proprement parler, du texte constitutionnel, mais constituaient autant de petits « coups de pinceau » esquissant un nouveau paysage.

1-1. Un « pouvoir exécutif mieux contrôlé »

C'est ce premier chapitre qui a focalisé l'attention. Le comité Balladur n'optait pas pour un régime présidentiel, mais effectuait quelques pas dans sa direction en proposant une articulation plus conforme à la pratique entre les pouvoirs du Président de la République et le Premier ministre.

Il proposait d'entériner en fait, la hiérarchie que la pratique avait introduite en faveur du Président de la République et qui ne correspondait pas à la lettre de la Constitution, pour laquelle c'est le Gouvernement « *qui détermine et conduit la politique de la nation* ».

Le quinquennat, et ce qu'on a appelé l'inversion du calendrier électoral¹ qui a suivi sous forme de loi organique adoptée le 24 avril 2001, rendaient en effet improbable les risques de cohabitation. Il paraissait donc possible de consolider le nouvel ordre des choses.

Une deuxième proposition, qui a soulevé beaucoup d'interrogations, consistait à revenir sur l'impossibilité, datant de 1873, pour le Président de la République de s'exprimer devant les Assemblées.

Présentée comme la réparation d'une anomalie et comme quelque peu anecdotique, cette proposition a pu apparaître, en effet, comme une manière pour le Président de renforcer son emprise sur la représentation parlementaire.

On sait en effet que cette possibilité, qui ne correspondait pas à la volonté explicite d'affirmer le pouvoir présidentiel en 1787 aux États-Unis, est devenue l'un des symboles du rôle directeur du Président dans la conduite de la politique de l'Union.

Dans la révision de 2008, le Président de la République reçoit ce même pouvoir, tout en conservant son droit de dissolution, il s'agit donc d'une nouvelle prérogative sans contrepartie. C'est une des raisons qui a justifié le refus de la réforme par l'opposition.

A côté de ces deux éléments qui paraissaient éloignés de la réforme du rééquilibrage annoncée, plusieurs autres mesures étaient marquées, au contraire, par la

¹ Il s'agissait de placer l'élection des députés, élus pour 5 ans, comme le Président de la République, dans la foulée de l'élection présidentielle.

volonté **d'encadrer le pouvoir du Président** : la limitation du nombre de mandats à deux, le contrôle du temps de parole du Président de la République dans les médias, une plus grande transparence dans la gestion de la Présidence de la République, le contrôle parlementaire des nominations.

La première mesure figure effectivement dans la réforme, les deux autres ont été mises en œuvre à un niveau normatif inférieur, mais sont aujourd'hui passées dans les textes et dans les faits.

Bientôt, le Parlement sera saisi de la loi organique destinée à assurer l'examen par les commissions parlementaires compétentes des candidatures proposées pour les principales fonctions auxquelles le Président de la République est appelé à nommer.

Dernier élément, la réforme revient sur l'un des principaux moyens que le Général de Gaulle avait introduit pour assurer la stabilité du Gouvernement, à savoir l'impossibilité pour un ministre de retrouver son mandat parlementaire sans recourir à l'élection.

Organisée par une loi organique, cette nouvelle disposition est entrée en vigueur à l'occasion du dernier remaniement ministériel de juin et le Président de la République s'est exprimé pour la première fois devant les deux chambres réunies en congrès le 22 juin dernier.

1-2. Le renforcement du Parlement

Celui-ci s'organise autour de quatre idées principales :

- une meilleure maîtrise de leurs travaux par les Assemblées,
- l'amélioration du travail législatif,
- un contrôle parlementaire plus efficace,
- une fonction parlementaire revalorisée.

1-2-1. Une meilleure maîtrise de leurs travaux par les Assemblées

Le nouvel article 48 de la Constitution organise un partage de l'ordre du jour que le Gouvernement ne maîtrise plus, au moins en théorie, que pendant 2 semaines sur 4.

Les 2 autres semaines sont réservées, en principe, à un ordre du jour arrêté par les assemblées et partagé entre une semaine de contrôle et une semaine d'initiative. Ce partage peut cependant être infléchi en faveur du Gouvernement dans un certain nombre de circonstances ou de textes : lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale, textes transmis depuis 6 semaines au moins, projets relatifs aux états de crise et aux autorisations d'engagement des forces.

Le Gouvernement ne peut engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale de façon à la contraindre à adopter un texte que dans des conditions plus limitées : le Premier ministre ne peut recourir à cette procédure que pour le vote de la loi de finances ou la loi de financement de la sécurité sociale et pour un autre projet ou proposition de loi seulement par session.

1-2-2. L'amélioration du travail législatif

Y contribuent deux mesures principales : une discipline accrue imposée au Gouvernement pour la préparation de ses textes, le transfert du gouvernement à la commission de la responsabilité de l'établissement du texte soumis à la délibération en séance publique.

Chaque projet devra désormais s'accompagner d'une étude d'impact et une étude d'impact jugée insuffisante par la conférence de la première assemblée saisie pourra justifier la non inscription à l'ordre du jour et, en cas de désaccord, la saisine du Conseil constitutionnel.

Un délai de 6 semaines devra être respecté entre le dépôt d'un projet et son examen en séance (4 semaines si le texte est transmis par l'autre assemblée). Le Gouvernement pourra se dispenser de ce délai grâce à une procédure dite « accélérée » auxquelles les conférences des deux assemblées pourront s'opposer conjointement.

Le deuxième élément réside dans un changement qui peut sembler mineur dans d'autres traditions parlementaires, mais qui est un véritable revirement par rapport aux mesures suggérées en 1958 par Michel Debré, alors Garde des Sceaux, pour assurer la maîtrise du travail législatif par le Gouvernement.

Depuis le 1^{er} mars 2009, à l'exception des textes financiers, **le débat en séance publique s'engage désormais sur le texte adopté par la commission.**

Le rapport Balladur introduisait en même temps que ces mesures d'autres éléments tendant à aider les assemblées à **maîtriser le temps parlementaire** et, en particulier, la durée d'examen des textes et des amendements.

La proposition 33 envisageait de permettre à chaque assemblée « *de fixer de manière concertée une durée programmée des débats pour éviter l'obstruction* ».

Le contrôle des irrecevabilités était rééquilibré pour ne plus appartenir comme précédemment au seul Gouvernement (notamment pour le partage entre le domaine de la loi et du règlement).

1-2-3. Un contrôle parlementaire plus efficace

La fonction de contrôle, qui s'était développée de façon pragmatique, et quasi officieuse, est reconnue officiellement dans la Constitution. Le Parlement se voit confier également une mission d'« *évaluation des politiques publiques* ».

La procédure des questionnements est étendue aux sessions extraordinaires.

Le Parlement reçoit de droit d'adopter des résolutions, prérogative supprimée en 1958.

Le contrôle de la politique européenne se voit doter de moyens nouveaux.

Le Parlement reçoit un pouvoir d'autorisation de l'engagement ou du prolongement des opérations militaires à l'extérieur.

Enfin, un volet très important de cette revalorisation est **le souci d'assurer un plus grand pluralisme** dans l'organisation du Parlement et dans la fixation de l'ordre du jour.

1-2-4. « Une fonction parlementaire revalorisée »

La notion de pluralisme est introduite à deux niveaux dans le texte constitutionnel. A l'article 4 tout d'abord : « *La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la nation* ». De même, l'article 34 donne explicitement compétence au législateur pour fixer les règles relatives « *à la liberté, au pluralisme et à l'indépendance des médias* ».

Ce principe se traduit au plan parlementaire par la reconnaissance de droits spécifiques aux groupes « *d'opposition* » et « *minoritaires* » (article 48, 4^{ème} alinéa).

Pour la première fois également, une réforme constitutionnelle comporte un volet dépassant la seule approche institutionnelle. Le rapport Balladur contient une série de mesures qui constituent autant de « *droits nouveaux* » pour les citoyens.

1-3. Des « droits nouveaux pour le citoyen »

1-3-1. Une vie publique plus ouverte sur la société

Un redécoupage transparent, impartial et périodique des circonscriptions électorales est un moyen d'y parvenir. Cet objectif est en cours de réalisation, sous la forme d'un projet de loi élaboré, après consultation d'une commission pluraliste, et dont le président a été désigné par le Président de la République, après consultation des commissions parlementaires compétentes. Il est à noter que ce redécoupage a dû s'effectuer à effectifs constants, dans la mesure où l'effectif des deux chambres a été explicitement fixé dans la Constitution (577 et 348). Ce redécoupage a été d'autant plus difficile que onze places nouvelles ont dû être faites au bénéfice des représentants des Français établis hors de France. Ceux-ci seront désormais représentés non seulement au Sénat, mais aussi à l'Assemblée nationale.

Le scrutin sénatorial n'est pas modifié, mais il est probable qu'il pourrait être affecté par la réforme en cours, lancée parallèlement par le Président de la République, sur l'organisation territoriale de la France.

La modernisation du Conseil économique et social fait l'objet d'une loi organique spécifique, étendant ses compétences aux questions environnementales et ouvrant aux citoyens la possibilité de le saisir par la voie de pétitions.

Un droit d'initiative populaire vient rééquilibrer le référendum qui était l'une des singularités de la V^e République. Pour être recevable, l'initiative doit avoir réuni 1/5^{ème} des membres du Parlement et être soutenue par 1/10^{ème} des électeurs inscrits sur les listes électorales (article 11).

1-3-2. La justice et la protection des droits fondamentaux

Le deuxième volet de ces droits nouveaux concerne **la justice**. Pour l'essentiel, elle touche à **la composition du Conseil supérieur de la Magistrature (CSM)** dont la

composition est élargie et comportera désormais en majorité des membres non-magistrats (conseillers d'État, magistrats, personnalités qualifiées). Le CSM n'est plus présidé par le Président de la République mais, pour la formation compétente à l'égard des magistrats du Siège, par le Premier président de la Cour de cassation, et, pour la formation compétente à l'égard des magistrats du Parquet, par le Procureur général près la Cour de cassation. Il reçoit des attributions élargies en matière de nomination ; il peut être saisi par les justiciables.

Enfin, le comité Balladur s'était interrogé sur les moyens de **mieux protéger les droits fondamentaux**. Il s'était demandé s'il ne conviendrait pas, à nouveau, de modifier et compléter **le préambule de la Constitution**. Cette question a été soumise à une deuxième commission qui a considéré que les dispositions actuelles, complétées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, étaient suffisantes.

Il prévoit cependant, sur le modèle espagnol, d'instituer un « *défenseur des droits fondamentaux* », dont l'insertion dans le paysage institutionnel complexe des autorités administratives indépendantes qui se sont multipliées depuis trente ans reste à déterminer.

Enfin, **il consacre une réforme déjà deux fois repoussée**, permettant de soulever devant un tribunal **l'exception d'inconstitutionnalité à l'encontre d'une loi votée**. Cette exception devra être soumise au filtre des deux juridictions suprêmes que sont le Conseil d'État, pour l'ordre administratif, et la Cour de cassation, pour l'ordre judiciaire avant, le cas échéant, d'être soumise au Conseil constitutionnel. Une loi organique sur ce point est en cours d'examen par les assemblées.

Même résumés à grands traits, les contours de cette révision constitutionnelle **apparaissent donc considérables** et traduisent, par leur importance, **une grande évolution**. Aucune de ces modifications, par elles-mêmes, n'entend porter atteinte aux équilibres fondamentaux des institutions. On peut penser, cependant, que les **interactions potentielles** qu'elle contient **provoqueront des changements importants** dans le fonctionnement de la V^e République.

Leur diversité même apparaît comme un défi, et il convient aujourd'hui, notamment pour le Parlement, de rechercher par la pratique leurs implications réelles et de voir les modifications qu'elles appellent dans son propre fonctionnement.

II. UNE CONSTITUTION A CONSTRUIRE : UNE PLACE NOUVELLE POUR LE PARLEMENT ?

2-1. Les premiers défis de la mise en œuvre

2-1-1. L'utilisation des nouveaux pouvoirs

L'abondance des réformes, compliquée par une certaine lenteur des lois organiques, a dès le moment de l'entrée en vigueur placé le Parlement et les pouvoirs publics en général devant un choix symbolique : soit attendre l'adoption complète des lois organiques – et notamment celle qui portait directement sur la procédure parlementaire – soit mettre en œuvre les principaux changements en la matière à compter du 1^{er} mars, date prévue explicitement par la Constitution.

La manière dont cette question a été abordée par les différentes parties prenantes a révélé, notamment dans les services de l'exécutif, une certaine réticence face à l'ampleur de la réforme.

Cette réticence est venue de la méthode suivie qui a en quelque sorte privilégié le projet politique par rapport à une maturation plus « *secrète* », telle qu'elle avait existé en 1958 où l'élaboration du texte avait été faite en très petit comité, dans lequel les membres du Conseil d'État, dont était issu M. Michel Debré, jouaient un rôle prédominant.

Le Conseil Constitutionnel lui-même aurait sans doute souhaité attendre le vote complet de la loi organique, mais il n'a pas cru devoir contester la validité des actes accomplis par les assemblées après le 1^{er} mars.

Les deux Assemblées et, en particulier, le Sénat **ont souhaité mettre en œuvre dès le 1^{er} mars des nouvelles dispositions concernant la délibération en commission et même la nouvelle répartition de l'ordre du jour.**

Les autorités parlementaires ont considéré, en effet, que la date fixée par la Constitution l'emportait naturellement sur toutes autres considérations. Raisonner autrement eut conduit à subordonner l'entrée en vigueur de la Constitution au vote des textes d'application, eux-mêmes soumis aux incertitudes du débat parlementaire.

De fait, celui-ci fut particulièrement mouvementé à l'Assemblée nationale autour, en particulier, de la question du « *temps programmé* ».

D'autre part, une application rapide était sans doute **une première condition de réussite.** Elle incitait le Parlement à **prendre sans délai ses responsabilités et à occuper le nouvel espace qui lui était confié.**

De même, le texte multipliait les précautions pour lui garantir un temps raisonnable pour examiner les textes qui lui étaient soumis et lui donnait l'occasion, en maîtrisant mieux l'ordre du jour, de parvenir à une plus grande prévisibilité de l'organisation de ses travaux.

Il convient, en effet, à ce stade de rappeler que, notamment dans les dix dernières années, le temps du débat parlementaire avait connu une véritable explosion liée à une

non moins grande explosion dans l'exercice du droit d'amendement. On retiendra l'exemple fameux du projet de loi qui avait fait l'objet à l'Assemblée nationale du dépôt de plus de 100 000 amendements². L'étiage normal du nombre d'amendements par an dépasse désormais et parfois de beaucoup 10 000 amendements à l'Assemblée nationale et 6 000 au Sénat (mais il a pu atteindre cette année le chiffre de 8 021).

Par ailleurs il était nécessaire, sans attendre les lois organiques, dès la reprise de la session à l'automne 2008, que chaque assemblée **commence à évaluer les implications des nouvelles dispositions sur son propre fonctionnement** voir sa gouvernance interne, en anticipant en quelque sorte sur les modifications qu'il serait nécessaire d'apporter aux textes de son règlement.

2-1-2. Les changements dans l'organisation et la gouvernance interne des assemblées

Parmi les modifications qui étaient susceptibles d'interprétation figuraient toutes celles concernant le pluralisme et en particulier l'apparition de la notion de groupes d'opposition et surtout minoritaires : quelle portée, en l'absence du texte constitutionnel, fallait-il donner à cette reconnaissance ? quelles conséquences convenait-il d'en tirer dans le cadre de la procédure parlementaire ?

Un autre préalable tenait à **l'organisation interne elle-même du Parlement**, très corsetée jusqu'ici par la disposition constitutionnelle limitant à 6 le nombre de commissions permanentes.

Après beaucoup d'hésitations, et d'ailleurs des positions différentes du Sénat et de l'Assemblée nationale sur le sujet, le constituant avait fini par remplacer le chiffre de 6 qui figurait à l'article 43, par l'introduction d'**un chiffre maximal de 8** et redonné aux commissions permanentes le rôle d'instance de droit commun qu'elles avaient perdu en 1958 : « *les projets et propositions sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à 8 dans chaque assemblée* ».

Faute de pouvoir répondre à toutes les demandes de multiplication des organes et de diversification des compétences des commissions, s'était développée, à compter de 1973, par la voie législative en général, la pratique **des délégations**. Ces organes pouvaient être soit communs aux deux assemblées, soit constitués de manière symétrique mais séparée à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Bien que leur constitutionnalité ait été reconnue par le Conseil Constitutionnel, elles ne pouvaient cependant être assimilées à une commission et ne possédaient pas de pouvoirs législatifs.

Toute remise en cause du nombre de commissions amenait nécessairement à poser le problème de la survie ou de la transformation de ces délégations.

La délégation pour les affaires européennes constituait un cas à part justifié par l'importance croissante de la législation développée au niveau des instances de l'Union européenne.

² Loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie (plus de 137 600 amendements donnant lieu à 120 heures de séance) – 64 heures, 9 jours et 795 amendements au Sénat.

Créée en 1977, elle n'avait cessé, à l'occasion de chacune des modifications du Traité, de voir ses compétences renforcées à la fois en matière de recherche d'informations en amont et de contrôle de la manière dont le gouvernement exprimait les positions de la France au niveau du Conseil des ministres et dont les décisions de l'Union européenne elles-mêmes étaient ensuite transposées dans la législation ou les règlements.

La révision de la Constitution parachevait cette évolution en donnant également le titre de « *commissions chargées des Affaires européennes* » aux anciennes délégations. Toutes ces évolutions posaient autant de questions qu'elles apportaient de réponses.

L'Assemblée nationale, comme le Sénat, ont fait face à ces différentes interrogations auxquelles elles ont apporté **des solutions** « *mutatis mutandis* » **relativement semblables**.

2-2. L'explicitation et le début de mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles

2-2-1. Le pluralisme

Les règlements ont précisé qu'au début de chaque session chaque groupe devait se prononcer par rapport aux nouvelles possibilités ainsi offertes.

La situation différente des deux assemblées a entraîné sur ce point **des réponses différentes**. Le Gouvernement étant responsable devant la seule Assemblée nationale, il était relativement facile de distinguer la majorité et l'opposition au Palais Bourbon en s'appuyant sur les positions prises lorsque le Gouvernement engageait sa responsabilité ou lorsque l'opposition déposait des motions de censure. Tous les groupes ne constituant pas la majorité se sont déclarés d'opposition et il a été considéré que seuls pouvaient se dire minoritaires les groupes appartenant à la majorité. Il en est allé différemment au Sénat, dans lequel la géographie électorale est plus complexe et où coexistent un groupe soutenant le Gouvernement, mais non majoritaire (UMP), deux groupes qui ne le soutiennent pas (Groupe socialiste et groupe communiste républicain, citoyen et sénateurs du parti de gauche). Il existe cependant deux groupes supplémentaires dont les positions sont plus incertaines : le groupe de l'Union centriste est devenu un élément substantiel, mais non systématique, de la majorité au Sénat et le groupe du Rassemblement démocratique et social européen, composé en majorité de radicaux de gauche comporte aussi en son sein des sénateurs moins engagés et dont certains peuvent même être appelés assez régulièrement à voter avec le groupe majoritaire.

La notion de groupe minoritaire a donc pris une autre dimension au Sénat : le groupe Rassemblement démocratique et social européen et le groupe Union centriste se sont déclarés seulement comme minoritaires sans faire référence ni à la majorité ni à l'opposition, tandis que le groupe communiste républicain et citoyen et des sénateurs du parti de gauche se déclarait « *d'opposition* ».

Cette volonté de mieux tenir compte des groupes se trouvait renforcée au Sénat par la volonté du nouveau Président élu le 1^{er} octobre 2008, M. Gérard Larcher, de donner aux groupes parlementaires un rôle plus important dans le fonctionnement du Sénat qu'il ne l'était jusque là. A la différence de la situation à l'Assemblée nationale, il

est possible de considérer en effet que la dimension institutionnelle, incarnée en particulier par les commissions permanentes, contrebalançait, de fait, assez largement l'influence qui aurait dû être déterminante des groupes parlementaires.

Le président du Sénat a pris un certain nombre d'initiatives **associant très étroitement les groupes parlementaires à la définition de la politique générale** sans pour autant leur attribuer, au moins dans un premier temps, de véritables responsabilités au niveau des commissions (seule la délégation aux droits des femmes est présidée par une élue d'opposition, alors qu'à l'Assemblée nationale, il s'agit de la Commission des Finances).

Ce que l'on n'appelle pas formellement le statut de l'opposition et des minorités, se présente à vrai dire sous la forme **d'un ensemble de mesures particulières** inspirées par une volonté générale de prise en considération des souhaits et des propositions de l'opposition.

Le changement le plus significatif est la mise en œuvre de ce que l'article 48 de la Constitution appelle *« la journée réservée à l'ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée, ainsi qu'à celle des groupes minoritaires »*.

Cette journée a été fixée au Sénat au quatrième jeudi du mois. Son ordre du jour est arrêté en Conférence des présidents sur la base des propositions des groupes et selon une répartition à la proportionnelle prévue en début de session. Entre le 1^{er} mars et le 30 juin, ces journées mensuelles ont donné lieu à l'inscription de douze points, dont sept propositions de loi, trois questions orales avec débat et une proposition de résolution européenne, et se répartissant à raison de sept pour le groupe socialiste, deux pour le groupe CRC-SPG et Union centriste, et une pour le groupe RDSE.

Parallèlement et progressivement se sont multipliées les initiatives associant pour la réalisation d'un rapport ou d'une enquête un membre de la majorité et un membre de l'opposition.

Cela a été particulièrement emblématique pour la réforme du Règlement où le groupe spécial de 36 membres constitué à cet effet sous la présidence du Président du Sénat a compté comme rapporteur le Président de la commission des lois (majorité) et un des deux vice-présidents socialistes du Sénat. De la même façon, le groupe de travail chargé de présélectionner les candidats à la présidence de la chaîne parlementaire a été présidé par Madame Catherine Tasca, première vice-présidente socialiste. L'intérim de la présidence de Public Sénat, entre le départ de M. Jean-Pierre Elkabbach et la nomination de M. Gilles Leclerc, a été assurée par M. Yvan Renar, membre du groupe communiste républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche.

Afin de satisfaire cette nouvelle exigence il a même été nécessaire **de revoir dans une certaine mesure les règles générales applicables à l'examen des textes**, en particulier celui des propositions de loi. Traditionnellement, toute proposition de loi renvoyée à une commission faisait l'objet non pas d'un examen par oui ou par non mais d'une véritable relecture et reconstruction débouchant sur un texte nouveau qui seul était soumis à l'assemblée.

Désormais, afin de ne pas dénaturer l'initiative, il peut arriver que la commission n'adopte que des amendements ou fasse savoir son opposition mais sans que cela ait pour effet d'empêcher le débat en séance publique.

L'auteur de la proposition de loi a, en toute hypothèse, la possibilité de s'exprimer au début du débat avant même le rapporteur de la commission.

Cette préoccupation du pluralisme a eu pour effet aussi de **renforcer en général la place des groupes parlementaires, y compris ceux de la majorité.**

Cela a été vrai surtout à l'Assemblée nationale où il existe effectivement un groupe parlementaire qui a pris, de fait, une place très importante dans le fonctionnement de l'Assemblée.

On ne saurait s'en étonner dans un système qui demeure parlementaire mais cette autonomisation du groupe majoritaire est, à certains égards, par son ampleur, assez nouvelle. Son président a ainsi affirmé dès le début de la mise en œuvre de la révision sa volonté d'apparaître comme un « *co-législateur* » au même titre que le Gouvernement dont on sait qu'il assure l'initiative du dépôt d'une très large majorité des textes.

De même au Sénat, une place particulière est-elle faite aussi au groupe majoritaire à la veille de la journée mensuelle réservée à l'opposition et aux groupes minoritaires.

2-2-2. L'organisation

Les sénateurs ont considéré que l'équilibre existant dans la répartition des compétences entre les commissions était satisfaisant et qu'il ne leur paraissait pas souhaitable, notamment pour des raisons budgétaires, d'augmenter le nombre de commissions.

Il en est allé différemment à l'Assemblée où existait une commission extrêmement nombreuse réunissant les compétences des commissions des affaires sociales et des affaires culturelles du Sénat. Ont ainsi été créées une commission des affaires culturelles et de l'éducation et une commission des affaires sociales en lieu et place de l'ancienne commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Tandis que la commission de la production et des échanges a donné naissance à une commission des affaires économiques et à une commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

En revanche, les deux assemblées se sont entendues **pour réduire le nombre de délégations.** Ne subsistent plus que deux délégations de nature législative, l'office des choix scientifiques et technologiques, qui est la réunion des délégations des deux assemblées sur le sujet et la délégation aux droits des femmes dont chaque délégation siège de manière séparée dans chaque assemblée.

En outre, le Sénat a souhaité, par une modification de la seule Instruction Générale de son Bureau, transformer l'ancienne délégation à la planification, également supprimée mais qui n'avait jamais existé à l'Assemblée nationale, en délégation à la prospective et en changer son observatoire de la décentralisation en « *délégation aux collectivités territoriales* ».

En troisième lieu, les commissions des affaires européennes ont trouvé une nouvelle place qui, tout en conservant leur spécificité vis-à-vis des commissions, constitue un changement de statut non négligeable. Cette nouvelle place a amené à élaborer des procédures relativement complexes afin de préserver les prérogatives des anciennes délégations mais laissant tout leur capacité d'initiative aux commissions permanentes dans leur domaine de compétence.

2-2-3. L'ordre du jour

Les nouvelles dispositions de l'article 48, qui débouchent sur un partage quasiment égal entre le Gouvernement et chaque assemblée, ne sont pas toujours apparues comme une évolution heureuse, et pas seulement parmi les tenants d'une V^e République que l'on pourrait qualifier d'« *intégrale* ». La plage parlementaire a paru à certains trop large, car ne correspondant pas à la réalité du fonctionnement parlementaire, dans lequel l'exécutif, comme dans la plupart des pays, possède l'essentiel de l'initiative des lois. Un partage moins favorable au Parlement aurait sans doute été accepté, au moins à l'Assemblée nationale. Le Sénat, pour sa part, s'y était refusé car il trouvait dans ce partage la reconnaissance d'une autonomie qu'il avait toujours recherchée et même exercée, y compris sous l'empire de la Constitution initiale. On rappellera, en effet, que si le gouvernement n'est pas responsable devant le Sénat, il ne possède pas en contrepartie à son égard les mêmes outils de contrainte qu'il possède vis-à-vis de l'Assemblée Nationale.

Je m'en tiendrai, sur ce point, à **la pratique suivie par le Sénat** à l'initiative de son Président et de sa Conférence des présidents.

Ce partage de l'ordre du jour supposait d'abord **un renforcement préalable de la Conférence des présidents** réunissant l'ensemble des parties prenantes du travail législatif (Vice-présidents, présidents de groupe, présidents de commission). Cela fut fait par le texte constitutionnel qui, pour la première fois, a fait mention de la Conférence des présidents des deux assemblées, jusque-là création coutumière puis réglementaire, en lui conférant quelques compétences particulières. Cette reconnaissance juridique a bénéficié, au Sénat, de la **volonté d'affirmation d'un nouveau lieu de gouvernance collective**. Amorcée sous le Président Christian Poncelet, cette consécration de la Conférence des présidents, non seulement comme organe d'organisation, mais aussi de débat et de concertation interne, s'est très largement élargie sous la nouvelle présidence.

C'est ainsi que, dès le mois de janvier, la Conférence des Présidents du Sénat a été amenée à envisager un schéma d'organisation des semaines gouvernementales et des semaines laissées à son initiative, jusqu'à la fin du mois de juin. Elle a proposé d'attribuer les deux premières semaines de chaque mois au Gouvernement, la troisième semaine au contrôle de ce même Gouvernement et la quatrième semaine à l'initiative. Elle a pris soin également de faire en sorte que chaque semaine, quelque soit son statut, puisse donner lieu à une séance de questions, et elle a veillé à ce que la journée mensuelle prenne place systématiquement dans la semaine dite d'initiative de façon à « *sanctuariser* », quoiqu'il arrive, un certain nombre de plages régulièrement garanties au Sénat.

L'Assemblée nationale a, peu ou prou, adopté le même schéma. Elle a simplement placé la semaine de contrôle en quatrième position.

C'est ce schéma qui a été entériné par le Gouvernement et **mis en œuvre sans exception au Sénat à compter du 1^{er} mars 2009**. Naturellement, comme le Conseil constitutionnel l'a rappelé, cette disposition des semaines ne peut porter atteinte au caractère prioritaire de l'ordre du jour gouvernemental dans les conditions définies par le nouvel article 48, mais il constitue, en quelque sorte, une « *mise en état* » de l'agenda parlementaire susceptible de favoriser l'organisation et la prévisibilité des travaux.

Un véritable problème est venu naturellement de la difficulté même à « remplir » ces deux semaines. Une telle fenêtre d'opportunité était sans commune mesure avec l'importance des initiatives qui pouvaient se manifester sous l'empire des anciennes dispositions. Le Sénat avait certes veillé à préserver l'ancienne journée mensuelle réservée, instituée par la révision de 1995 qui avait créée la session unique, fait en sorte, autant que possible que le nombre de lois issues de propositions de lois soit importante (mais jamais au-delà de 20%), créée de façon pragmatique et conventionnelle des débats d'initiative, à partir des déclarations du Gouvernement ou pour faire suite à des travaux d'information des commissions, mais dans une proportion très inférieure au nombre de jours ainsi offerts.

Par ailleurs, l'usage correspondant à la tradition institutionnelle du Sénat était que les véritables organes créateurs, soit d'initiative ou de contrôle, étaient les commissions permanentes. Le nouvel esprit de la réforme imposait de faire une place plus importante aux groupes parlementaires, lesquels, de leur propre aveu, n'étaient pas organisés pour cela, y compris au niveau des moyens administratifs et d'expertise dont ils étaient dotés.

Pour pallier ces inconvénients, sous l'impulsion du Président du Sénat et de la Conférence des présidents, un nouvel état d'esprit et de nouvelles modalités d'organisation ont été recherchées dans lesquelles les services ont su solliciter en amont les initiatives des groupes et préparer une répartition du calendrier moins exclusivement occupé par les commissions.

Au total, la répartition du temps de parole durant une session fait apparaître un équilibre satisfaisant : le Gouvernement et les commissions ont occupé près de 40% du temps auquel peut être ajouté les 11% du groupe majoritaire. L'opposition proprement dite a bénéficié d'à peu près le même temps que le Gouvernement et les commissions. Les groupes « minoritaires » se sont répartis le temps restant, soit à peu près 10%³.

2-2-4. L'initiative législative

Le changement le plus important a naturellement été la mise en œuvre des nouvelles prérogatives réservées aux commissions. Très tôt, il a été souligné que si la Constitution n'excluait pas une législation en commission, elle n'avait pas pour effet de créer une procédure de droit commun de législation. Le stade de la commission, même s'il débouchait sur un nouveau texte, **demeurait un stade préparatoire à la séance publique**. Beaucoup d'observateurs pensaient que la réforme aurait, au contraire, pour effet d'accroître le temps de la commission au détriment de celui de la séance publique. Force est de constater que les neuf premiers mois d'expérience ont montré qu'il n'en était rien et qu'au contraire, cette nouvelles procédure a débouché sur un allongement,

³ La répartition réelle en fonction des effectifs est la suivante : UMP : 44% ; Socialiste : 33,5% ; Union centriste : 8,5% ; CRC-SPG : 7% ; RDSE : 5%.

certes très sensible, des débats en commission mais sans que l'on puisse en déduire un avantage substantiel au niveau de la séance publique, au moins pour l'instant.

Un événement particulier a contribué à cette évolution, à savoir le débat sur **la place que devait tenir le Gouvernement dans la procédure en commission**. Le Sénat et l'Assemblée nationale avaient sur ce point, une position divergente, l'Assemblée nationale considérant inévitable la présence du Gouvernement à tous les stades de la procédure, le Sénat refusant cette présence à l'occasion de l'examen des amendements et surtout des votes. Dans le schéma sénatorial, l'élaboration du texte devait préserver l'autonomie de la commission, qui existait, de façon traditionnelle, même sous l'ancien texte. Une deuxième séance de préparation de la séance publique, réservée à l'examen des amendements au texte de la commission, paraissait devoir être le moment privilégié de dialogue avec le Gouvernement et les groupes. Les deux assemblées avaient sagement renvoyé cette question à leur Règlement, réservant ainsi leur spécificité. Le Conseil Constitutionnel n'a pas voulu qu'il en soit ainsi et a, au contraire, affirmé la nécessité de la présence du Gouvernement à tous les stades de la procédure, y compris au moment du vote. Il en est résulté une politisation plus grande du débat, débouchant sur des dépôts d'amendements massifs devant les commissions, dont la plupart ont été ensuite redéposés en séance publique.

Il est trop tôt pour dire si ce processus va se poursuivre, mais il est important de noter que la réforme a entraîné d'importants changements dans l'organisation même du travail.

Le débat en commission débouchant sur le texte de base, les groupes et les sénateurs non-membres ont souhaité être mieux informés sur les conditions du travail en commission, de manière à pouvoir y participer plus pleinement. Ceci a entraîné la nécessité de mise en œuvre d'une information en continu sur les débats en commissions entraînant un surcroît de travail pour les secrétariats, dont il convient désormais de mesurer les effets, afin de modifier si nécessaire la répartition des effectifs entre les différents services. De la même manière, pour la première fois – ce qui constituait une petite révolution dans l'organisation du Parlement français – a été officialisée la possibilité pour un membre de chaque secrétariat d'un groupe parlementaire, d'assister aux débats en commission.

Des modifications également importantes ont dû être envisagées sur le plan formel, pour assurer le dépôt et la distribution des amendements ainsi qu'une nouvelle présentation du texte.

Cette prise d'initiative des commissions les a amenées très naturellement à rencontrer la question de l'appréciation en amont de la conformité des amendements aux prescriptions constitutionnelles. Il s'est agit en l'occurrence d'une révolution, tellement les parlementaires et les sénateurs en particulier, répugnaient à exercer ce contrôle de recevabilité, fut-il financier, vis-à-vis de leurs collègues. Une nouvelle pédagogie, encouragée par la sévérité du Conseil constitutionnel à cet égard, a commencé à se mettre en place. C'est ainsi que des guides pratiques sont en préparation, afin d'aider les groupes parlementaires et les sénateurs à faire face à ces nouvelles responsabilités.

Le temps du débat en séance publique et l'opportunité de le limiter, ne serait-ce que pour des raisons pratiques, a été l'un des grands débats de la réforme. Il convient de rappeler à cet égard que la tradition parlementaire française est fortement

empreinte d'individualisme, chaque parlementaire étant censé bénéficier d'une grande tolérance dans l'expression de ses opinions. En témoigne l'absence de procédures de contrainte fortes, telles que l'équivalent de la « guillotine », la neutralité stricte du président de séance, le caractère relativement formel de la limitation du temps de parole. Beaucoup parmi les promoteurs de la réforme, soucieux de rendre la délibération parlementaire plus lisible et plus efficace, espéraient qu'elle aurait pour effet de limiter les débats à l'essentiel. Le rapport Balladur avait d'ailleurs suggéré, on l'a vu, la mise en place d'un temps programmé. Cette initiative a été vécue par l'opposition comme tout à fait inacceptable, et elle a provoqué à l'Assemblée nationale des affrontements particulièrement vifs. Ils ont débouché sur une mesure de contrainte mais beaucoup moins sévère qu'envisagée initialement. Au Sénat, la méthode suivie a été différente, le Président souhaitant privilégier une approche concertée de la question. On peut dire que, d'une certaine manière, il y a réussi, mais au prix de la non introduction de la procédure de temps programmé dans le Règlement du Sénat. Cette procédure a été remplacée par l'acceptation d'une réduction du temps d'expression des amendements (3 au lieu de 5 minutes) et la mise en place d'une forme de « gentleman agreement » permettant de parvenir à la clôture des discussions, le cas échéant, après concertation en Conférence des présidents.

On peut considérer que, sur ce point général de l'initiative et du débat parlementaire, la nouvelle révision, comme naguère l'introduction de l'informatique dans les organisations, a permis à chaque assemblée et en tout cas au Sénat, de revoir « ses fondamentaux » et de chercher à maintenir l'essentiel d'une tradition à laquelle il est attaché, tout en modifiant les règles générales de son organisation. Tel fut le cas aussi pour le contrôle déjà fort développé.

2-2-5. Le contrôle

En reconnaissant la fonction de contrôle comme une fonction à part entière du Parlement, la Constitution tournait le dos à une conception française qui voulait que le contrôle soit assimilé à la possibilité pour le Parlement de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement.

Par la nouvelle architecture institutionnelle et politique qu'elle mettait en place, la V République a obligé le Parlement français à renoncer à cette conception au profit d'une conception plus pragmatique et qui s'est développée, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, de manière très progressive et souvent sans texte⁴

Si le statut des commissions d'enquête, extrêmement réduit en 1958, a pu être élargi par la voie législative par deux fois (en 1977 et 1991), c'est surtout au niveau de la pratique des commissions que les nouvelles voies d'un **contrôle permanent et diffus** ont été explorées :

- contrôle des initiatives gouvernementales à travers le débat des lois de finances et des lois de financement (celles-ci instituées en 1996) ; contrôle budgétaire en aval avec le soutien, qui s'est progressivement développé, de la Cour des Comptes,

- multiplication des rapports d'information à l'initiative des commissions elles-mêmes et de leurs émanations (missions et missions communes d'information),

⁴ Ne serait-ce que par crainte d'une éventuelle censure du Conseil constitutionnel.

- contrôle de l'application des lois par le Gouvernement,

- multiplication des procédures de questionnement : questions orales sans débat qui subsistent, questions orales avec débat, débat sur un thème à l'initiative du Gouvernement, questions au Gouvernement, et désormais, nouvelles modalités qui seront mises en œuvre pour la première fois ce 18 octobre en séance publique au Sénat, des questions « cribles thématiques », toutes occasions pour le Parlement français de pratiquer une forme de « *question-time* » qui ne dit pas son nom et qui d'ailleurs peut paraître encore quelque peu formel.

C'est la raison pour laquelle depuis la révision et le changement de président, un effort a été fait pour **rendre le débat plus interactif**. L'important débat sur la réforme des collectivités territoriales, capitale pour le Sénat, a donné l'occasion d'échanges beaucoup plus vifs, dans lesquels les rapporteurs de la mission constituée pour réfléchir sur cette question ont quasiment joué le même rôle en séance que le Gouvernement, répondant aux questions de leurs collègues sur telle ou telle de leurs propositions, entendant les opinions organisées de groupe et procédant ensuite à un échange interactif très vif tournant le dos à cette forme de procédure en séance publique, que l'un des présidents de l'Assemblée nationale, le Président Edgar Faure, avait qualifié de « *litanie* ».

Reste à donner un contenu à la nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques. Les deux assemblées s'arrêtent pour l'instant vers des procédures de concertation en vue de la définition⁵ d'un programme de contrôle mais s'interrogent encore sur les moyens à y affecter. L'Assemblée nationale a, pour sa part, pris l'initiative de la création d'un « *comité d'évaluation et de contrôle* » mais dont le Conseil Constitutionnel a entendu limiter strictement les compétences.

*
* *

⁵ Moyens qui seront déterminés à la lumière notamment d'une étude, commanditée par le Bureau du Sénat sur « l'adéquation des moyens aux missions » de l'assemblée du Palais du Luxembourg.

CONCLUSION

En résumé, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ne peut pas encore être qualifiée de succès car il faudra sans doute **encore beaucoup de temps pour que les acteurs et les principaux bénéficiaires supposés, notamment les assemblées, en saisissent toutes les opportunités**. On voit en tout cas qu'elle bouleverse profondément le contexte dans lequel celles-ci sont appelées à exercer leur mission. Au-delà des textes, c'est toute une **attitude d'esprit** qu'il convient de changer dans un pays qui souffre moins d'interdictions que de difficultés des acteurs institutionnels n'appartenant pas à l'exécutif à exercer les pouvoirs qui leur sont confiés.

C'est donc plus **de la volonté des acteurs eux-mêmes que naîtra un nouveau type de relations entre le Gouvernement et le Parlement que de la révision constitutionnelle en soi**. On peut simplement dire que, certes, les nouvelles dispositions ne sont pas parfaites et comportent de nombreuses imperfections, mais elles rendront sans doute plus impardonnables certaines passivités. C'est en ce sens que la révision est essentielle pour **l'amélioration des relations entre le Parlement et l'opinion publique**. Pour peu qu'elle soit bien utilisée, elle est sans doute une chance. Elle ne pourra cependant devenir réalité que si les relations entre l'exécutif et le législatif sont reconnues pour ce qu'elles sont dans le système politique et dans la mentalité française, celles d'un affrontement entre pouvoirs dont l'un a un espace à conquérir et l'autre, un espace à défendre... Celui qui a à défendre et celui qui a à conquérir ne sont pas forcément ceux que l'on pourrait croire...